

# Valtionhallinto ja päätöksenteko – näkökulmia

VUOKKO NIIRANEN & ILMO KESKIMÄKI

”Mitä useampia yhteiskunnallisia suhteita valtio sääntelee, sitä enemmän eri yhteiskuntaryhmät ja intressipiirit pyrkivät vaikuttamaan valmistelu- ja toimeenpanotyöhön saadakseen omat näkemyksensä ja etunsa turvattua valmisteluprosessissa.”

(Ahlstedt ym. 1977, 15)

Valtionhallinnossa on 2010-luvulla ollut menossa lukuisia uudistuksia, laajempia muutosprosesseja ja toiminnan uudistamistavoitteita. Erityisesti tämä koskee sosiaali- ja terveyshallintoa, ja kehitys jatkuu myös 2020-luvun alussa. Ministeriöiden välisen yhteistyön prosessit ovat jatkuneet useissa eri uudistusohjelmissa jo 1990-luvulta lähtien. Myös monet meneillään olevat valtion keskushallinnon uudistamishankkeet ja -suunnitelmat ovat olleet esillä koko 2010-luvun sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämisessä. Suuri osa kehittämistavoitteista ja toteutuksesta on tosin noussut alueelliselta ja paikalliselta organisaatiotasolta sekä palvelunkäyttäjien tarpeista (Niiranen ym. 2019).

Tässä artikkelissa tarkastelemme ministeriöiden keskinäisen yhteistyön kehittämistä ja sitä koskevia suunnitelmia. Artikkelin kontekstina on laajempi, jo pitkään valtionhallinnon päätöksenteossa esillä ollut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kokonaisvaltainen kehittäminen ja palveluiden integraatio sekä myös tutkimustiedon käyttö toimintaa koskevassa päätöksenteossa ja toiminnan ohjauksessa (VNK 2018; VM 2019).

Käsitykset ja mielikuvat hallinnosta ohjaavat usein sitä, miten hallintoa koskevaa toimintaa käsitellään. Käytännössä hallinto on osa sosiaalista elämää politiikan, talouden, oikeuden, ja kulttuurin rinnalla sekä samalla osa ihmisten järjestäytyntä toimintaa yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Kysymys on organisaatioiden toimintarakenteista, ihmisten toiminnasta organisaatioissa ja eri ryhmien toimimisesta yhdessä sekä järjestelmästä, jossa on määritelty myös lainsä-

dännön tasolla jäsenten oikeudet ja velvollisuudet. (Niiranen 2013.)

”Hallinto on tapa saada asiat tehdyiksi”

(Herbert Simon 1972)

## Valtionhallinnon linjaukset uudistusten taustalla

Hyvinvointipalvelut ovat julkisen hallinnon toiminta-alueita. On siten luonnollista, että valtio paitsi rahoittaa myös ohjaa niitä. Esimerkiksi valtioneuvoston hyväksymä julkisen talouden suunnitelma ja siihen sisältyvät linjaukset ohjaavat niin valtiontaloutta, kuntataloutta kuin esimerkiksi sosiaalivakuutustakin koskevaa päätöksentekoa (VM 2018b). Valtionhallinnossa on jo pitkään tavoiteltu poikkihallinnollisen työskentelyn ja tietoon perustuvan päätöksenteon vahvistamista (Pakuri-hanke, VNK 2019). Toteutuessaan nämä toimintatavat tarkoittavat valtionhallinnossa, palvelujen ohjauksessa ja päätöksenteossa lisääntyvää ministeriöiden välistä yhteistyötä sekä mahdollisesti myös uudenlaisia urapolkuja ja työnkiertoa eri ministeriöiden ja keskusvirastojen välillä (Niiranen & Zitting 2019; Tiitinen 2017).

Uudistushankkeita tarkasteltaessa on tärkeää tunnistaa kokonaisuuden ohella se, mikä korostuu tai jääkö joihinkin sivuun. Keskeistä on myös tunnistaa se, kenen tai minkä tahon uudistuksia tarkoitetaan ja miten erilaisten reformien yhteiskunnallinen ja talousvaikuttavuus pystytään arvioimaan. (L 1053/2016; HE 165/2016). Lainsäädäntömme edellyttää moniammatillista, hallintorajat ylittävää yhteistyötä, joten aivan uusista toimintatavoista ei ole kysymys. Keskeisiä tavoitteita julkisen sektorin tähänastisissa uudistuksissa ovat olleet muun

muassa joustavuus, monialaisuus ja moniammatillinen, hallintorajat ylittävä yhteistyö. Näihin liittyvät myös mahdollisuudet työntekijöiden uusiin urapolkuihin työelämässä sekä uudenaikaiset näkökulmat työyhteisöissä ja toimintaa koskevassa päätöksenteossa.

Valtionhallinnossa lukuisat uudistukset ovat seuranneet toisiaan, alkaen 1990-luvun kuntavaltiosuhteiden uudistamiseen kohdistuneesta vapaakuntakokeilusta edeten 2000-luvulle, jolloin meneillään ovat olleet kunta- ja palvelurakennemuutos (PARAS), valtionhallinnossa eri ministeriöiden keskinäisen yhteistyön lisäämiseen kohdistunut Keskushallintouudistus (KEHU), Valtion keskushallinnon uudistamisen muutosohjelma 2016–2019 sekä kuntien ohjausjärjestelmän uudistamisen OHRA-hanke.

2020-luvulla keskeisiksi nousevat Valtion keskushallinnon uudistamisen toinen vaihe, Virasto 2020 -ohjelma, Julkisen talouden suunnitelma 2020–2023, Valtiovarainministeriön Kuntatalousohjelma (VM 2018a) sekä Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishanke (VNK 2019). Monet näistä suunnitelmissa ja nyt valmisteilla olevista valtion keskushallinnon hankkeista ovat olleet myös jo 2000-luvulla näkyvissä hyvinvointipalveluiden alue- ja paikallistason kehittämisessä.

Palvelunkäyttäjien osallistumismahdollisuudet korostuvat professiolähtöisyyden rinnalla, ja lainsäädäntö edellyttääkin asiakas-, kuntalais- ja kansalaislähtöisyyden vahvistamista. Tätä tukee myös esimerkiksi valtiovarainministeriön Avoin hallinto -ohjelma<sup>1</sup>. Valtionhallinnossa tarvitaan siis jatkuvasti uutta osaamista ja näkökulmia hallintoon, päätöksentekoon, johtamiseen sekä toiminnan ohjaukseen uudistuksissa.

Uudistusten toimeenpanossa oletetaan käytettävän uutta tutkimustietoa, mutta usein sekä talouden nopeasti muuttuvat reunaehdot että poliittisen ja myös hallinnollisen järjestelmän muutokset vaikuttavat päätöksenteon sisältöön sekä siihen, miten suunniteltuja uudistuksia kyetään toteuttamaan. Joskus odotukset uudistusten yhteiskunnallisesta ja taloudellisesta vaikuttavuudesta voivat myös olla keskenään ristiriitaisia. (Pollit & Bouckaert 2011, 33; Joyce & Drumaux 2014, 3–4.)

## Mistä puhutaan – sanat, kieli, mielikuvat ja kielen vallan tasot

Mitä tavoitellaan hallinnon ja palvelujen uudistamisella? Ferdinand de Saussuren (1829–1905) esittämä ajatus, että sanat ohjaavat ihmisten käsityksiä ja mielikuvia päätöksenteosta, vallan käytäjästä ja valtamekanismeista, pätee edelleen (Mälkiä 1998). Sanojen sisältämät mielikuvat vaikuttavat myös siihen, mitä asioita tai teemoja korostetaan, kun puhutaan uudistuksista tai päätöksenteon tavoitteista, mihin kiinnitetään huomiota ja mitä jää ehkä taustalle. Esimerkkinä voidaan tarkastella muutoksen, uudistuksen ja kokeilun sisältämiä merkityksiä:

- *Muutos* sisältää mukautumisen, tietoisuuden uudistamisen ja myös uudistuksen seuraukset. Sanana muutos sisältää usein sekä ne asiat, joihin yritetään vaikuttaa, että asiat, joihin ei voi vaikuttaa. Muutos-sanaa käytetään usein myös synonyymina uudistukselle.
- *Uudistus* eli *reformi* tarkoittaa tietoisuutta, tarkoitettua ja tavoitteellista toimintaa eli jonkin asian tekemistä uudella tai aikaisemmassa poikkeavalla tavalla.
- *Kokeilu* ymmärretään usein toiminnaksi, jonka sanotaan olevan väliaikaista. Sen avulla hankitaan kokemusta ja tietoa tekemällä joku asia toisin. Joskus sanaa kokeilu käytetään myös vastustuksen voittamiseen, jolloin siihen liitetään mielikuva väliaikaisuudesta ja tarvittaessa mahdollisuudesta palata aikaisempiin toimintatapoihin.
- *Kehittäminen* on usein myönteinen ilmaisu, joka sisältää ajatuksen tai tavoitteen siitä, että toiminnassa etsitään parempia ratkaisuja ja toimivampia käytäntöjä.
- *Asiantuntija* – *erityisasiantuntija*: Asiantuntijuus sisältää oletuksen jonkin asian tai tehtävän hyvästä hallitsemisesta ja kyvystä käyttää tietoa esimerkiksi toiminnan kehittämisessä. Erityisasiantuntija on osaamiseltaan vielä kohdennetummin jonkin alan tai tehtävän specialisti.

Päätöksenteossa käytettävät sanat ja ilmaisut muokkaavat toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja valtarakenteita. Päätöksenteon eri tasoilla, organisaatiouudistuksissa tai eri hallinnonalojen johtamisessa nousevat usein esille kysymykset asiantuntijuudesta, pätevydestä ja siitä, kuka tai mikä

<sup>1</sup> Ks. esim. <https://vm.fi/hallinnon-avoimuus>.

taho saa johtaa niitä (Niiranen 2015). Valtionhallinnon kunta- ja aluetasolle, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistuvissa ohjausmuodoissa on jonkin verran myös tiedon käytön sisäkkäisyyttä. Esimerkiksi informaatio-ohjaukseen sisältyy myös resurssiohjausta kehittämisohjelmien, hankkeiden rahoituksen tai vaikkapa kohdennettujen tutkimusohjelmien tai ohjelmien toteutusta koskevien arviointien muodossa. Näitä ovat myös esimerkiksi peruspalveluohjelmat sekä julkisen talouden suunnitelma (Nyholm & Niiranen 2017).

Valtiontalouden kehystä vuosille 2015–2018 esimerkiksi valmisteltiin hyvin vaikeassa taloudellisessa tilanteessa. Hallituksen aiemmat suuret valtionosuusleikkaukset ovat osoittaneet, että merkittävä osa julkisen talouden sopeutustoimista on kohdistunut ja kohdistuu nimenomaan kuntiin. Kehyksen yhteydessä valmistui tuolloin viimeisen kerran kuntataloutta ja -toimintaa koskeva peruspalveluohjelma. Vuonna 2019 peruspalveluohjelma on korvattu kuntatalousohjelmalla, joka on osa julkisen talouden suunnitelmaa. (Julkisen talouden suunnitelma 2020–2023; Kansallisen uudistumiskyvyn edellytykset 2018; Kuntatalousohjelma 2019).

## **Uudistamisteemojen jatkumo valtionhallinnossa**

Kokonaisuus, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta on rakennettu jo pitkään, ulottuu koko 2000-luvun ajalle. Valtioneuvoston ja keskushallinnon kehittämisen tavoitteena on ollut muun muassa yhtenäisen valtioneuvoston kehittäminen erityisesti toimintatapoja uudistamalla sekä valtionhallinnon muutosten aikaansaaminen ja digitalisoinnin hyödyntäminen kehittämällä johtamisen rakenteita ja käytäntöjä. Digitalisoinnin onnistuminen edellyttää myös sitä tukevaa strategista johtamista, johtamisen kehittämistä sekä yhdenmukaisten menettelytapojen käyttämistä.

Valtion virastojen ja laitosten tavoitteena on ollut yhteistyön lisääminen ja toimintatapojen kehittäminen siten, että valtionhallinto muodostaa yhdessä muun julkisen hallinnon kanssa yhtenäisen digitaalisen palvelualustan. Tähän liittyy myös valtionhallinnon organisaatorakenteita koskevien yhteisten periaatteiden kehittäminen ja erilaisten valtionhallinnon uudistusten yhteensovittaminen (VM 2019).

Hallitusten vaihtumisesta huolimatta valtionhallinnon uudistusten tavoitteet ovat muodostaneet 2000-luvulla jatkumon, jossa painotukset ovat saattaneet vaihdella, mutta peruslinja on säilynyt kutakuinkin samanhenkisenä.

Valtionhallinnon uudistaminen kuului myös pääministeri Juha Sipilän hallituksen (2015–2019) ohjelmaan, ja se oli yksi ohjelman kuudesta reformista, sote- ja maakuntauudistusten, tulevaisuuden kunnan, julkisen sektorin kustannusten karsimisen ja eläkeuudistuksen rinnalla. Myös pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelmassa valtionhallinnon uudistamisen teema on esillä muun muassa strategisen hallitusohjelman johtamisessa, strategisissa ministerityöryhmissä, linjauksessa julkisen hallinnon strategian valmistelusta ja hallituksen viestintästrategiasta (Osallistava ja osaava Suomi, 2019). Jatkuvuutta kehittämislinjauksissa edustaa myös se, että ne valmisteltiin suurelta osin edellisen hallituksen aikana Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeessa (ns. Pakuri-hanke) (VNK 2019). Sinällään menettelytapa ei ole uusi, ja esimerkiksi Sipilän hallituksen ajatus strategisesta linjaavammasta hallitusohjelmasta ehdotettiin edellisen hallituksen aikana Valtion ohjausjärjestelmän kehittämisen OHRA-hankkeessa (Päätöksistä muutoksiin 2014).

## **Mistä keskushallintouudistuksessa ja valtioneuvoston kehittämistyössä olisi kyse?**

Tavoitteena valtionhallinnon uudistuksissa on kestävä muutos, jonka toteuttaminen jatkuu edelleen.

Vaikka kaikkia kehittämisohjelmien tavoitteita ei olekaan saavutettu, niin kuitenkin näyttäisi siltä, että valtionhallinto on kehittymässä ohjelmissa hahmoteltuun suuntaan. Ideaalimallina kehityksen päässä hahmotuu strategia linjauksia tehokkaasti toteuttava yhtenäinen keskushallinto, jossa ministeriöiden välinen yhteistyö on monialaista, joustavaa ja hallintorajat ylittävää. Myös virastojen henkilöstövoimavarojen käyttö on joustavaa. Työntekijöillä on uudenlaisia urapolkuja, joihin sisältyy aiempaa enemmän työkiertoa eri ministeriöiden ja virastojen välillä.

Edelleen tavoitteena on valtionhallinnon ohjauksen tehostuminen ja aiempaa yhdenmukaisempi eri ministeriöiden ohjauksen koordinaatio.

Julkisen talouden ohjauksessa malli on suhteellisen pitkälle toteutunut koordinoiden julkisen talouden suunnittelun, hallitusohjelmat, hallitusten toimintasuunnitelmat, kuntataloussuunnitelman ja budjettisuunnittelun yhteiseen prosessiin, jossa Euroopan unionin talouspoliittisen ohjausjakson puitteista lähtien edetään vaiheittain kuntien menotalouden ohjaamiseen.

On kuitenkin hyvä muistaa, että valtiohallinnon uudistaminen ei ole uusi asia. Valtionhallinnon kehittämistä ehdotti jo vuonna 1944 virastovaluutettu Urho Kekkonen, vuonna 1967 virastovaluutettu Seppo Salminen, ja myös 1970–2000-luvuilla oli useita valtionhallinnon kehittämishankkeita.

## Näkökulmia valtionhallinnon ohjaustointaan ja ministeriöiden keskinäiseen yhteistyöhön

Sosiaali- ja terveydenhuolto on ollut Suomessa jo pitkään murrosvaiheessa ja erilaisten kehittämistavoitteiden kohteena. Valtion ohjausmuodot ja -mekanismit monialaistuvat. Yhteistyö eri ministeriöiden ja virastojen kesken ja suhteessa kuntiin edellyttää meneillään olevien prosessien tunnistamista ja uudenlaista osaamista. Millaisia piirteitä ja tulevaisuuden odotuksia sisältyy eri ministeriöiden omaan substanssiosaamiseen? COPE-WP5-osahankkeeseen sisältyy ministeriö- ja keskusvirastotason tutkimusosuus. Sen tulosten mukaan ministeriöiden välisen yhteistyön lisääntyminen edellyttää myös aikaisempaa enemmän horisontaalista yhteistyötä. Henkilöstön urapolkujen odotettiin lisääntyvän ja esimerkiksi työkiertoa eri ministeriöiden välillä pidettiin toivotavana. (Niiranen & Zitting 2019.)

Miten kuntakentän uudistukset sitten jäsentyvät keskushallintouudistuksen rinnalla. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa kunnat ovat luonnollisesti olleet keskiössä ja osittain uudistuksen toteuttamisen kysymykset ja myös ongelmat näkyvät kunnissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukset määrittävät kuntien aseman ja tehtäviä jatkossakin uudella tavalla. Tämän väistämättömyyden kanssa on oltu tekemisissä PARAS-hankkeesta lähtien. Sosiaali- ja terveyspalvelut kattavat keskimäärin noin puolet kuntien menoista, ja kuten jo pääministeri Sipilän hallituksen sote-uudistuksen valmistelussa todettiin, palvelujen järjestämisen ja rahoituksen muutoksilla on

monensuuntaisia vaikutuksia kuntien toimintaan, elinvoimatekijöihin ja rahoitusasemaan. Toisaalta kuntien ja valtion välinen suhde on vaihdellut historiassa aiemminkin ja kunnat ovat roolissaan liikkuneet valtion agenttista kansallisen politiikan toteuttajana neuvotteluosapuoleksi suunnitelmien toteuttamisessa (Nyholm & Niiranen 2017).

Sipilän hallituksen loogisena vastinparina maakunta- ja sote-reformille oli luonnollisesti kuntauudistus eli ”Tulevaisuuden kunta”. Tavoitteena oli määrittää kuntien rooli, asema ja tehtävät ja suhde maakuntiin sekä valtionosuusjärjestelmän uudistaminen. Reformin toteuttaminen jäi pitkälti selvitysten ja suunnitelmien asteelle. Samat haasteet on tunnistettu myös Rinteen hallituksen ohjelmassa, vaikkakin loivemmin sanankääntein (Osallistava ja osaava Suomi 2019, 104).

Maakuntapohjainen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä näyttäytyy suoraviivaisena ratkaisuna siihen, miten keskushallinto voi ohjata julkista sektoria nykyistä tilannetta tehokkaammin. Erityisesti maakuntien suora valtionrahoitus lisäisi valtionhallinnon mahdollisuuksia kontrolloida julkisen talouden kehitystä kuntien sosiaali- ja terveysmenojen siirtyessä valtion budjettisuunnittelun piiriin. Maakuntapohjainen sote-uudistus näyttäytyykin luontevana jatkumona valtionhallinnon uudistustavoitteille.

Sisällöllisen ohjauksen puolella on Sipilän hallituksen ehdottama kaikkien ministeriöiden yhteinen monialainen valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät kokoava Luova-virasto, joka olisi yhdistänyt nykyisten Aluehallintovirastojen ja Valviran. Se vaikuttaa myös luontevalta jatkeelta keskushallintouudistuksen tavoitteille yhtenäisestä valtionhallinnosta ja ministeriöiden toiminnan paremmasta koordinaatiosta.

## Johtopäätökset ja pohdinta

Miksi keskushallintouudistusta on haluttu toteuttaa ja miksi sitä on suunniteltu? Koko yhteiskunnan näkökulmasta esimerkiksi ”uusi yhtenäisempi valtioneuvosto” -uudistus liittyy sekä keskushallinnon kehittämiseen että tavoitteisiin, joiden mukaan kansalaisia voitaisiin palvella paremmin demokraattisesti valitun eduskunnan ja hallituksen päätösten mukaisesti. Yhteistyö muiden toimijoiden kanssa korostaa tarvetta yhtenäisyyteen, hyvinvointivaltion ylläpitoon sekä tulevaisuuden muutoksiin varautumiseen. Erityistä optimaalis-

ta ministeriörakennetta esimerkiksi on vaikea löytää, sillä monet julkisen hallinnon asiat ja niistä päättämisen prosessit ovat jatkuvassa muutoksessa. Hallituksen toiminnan näkökulmasta tavoitteena voisi olla hallituksen strategisten näkemysten sujuva toteuttaminen myös niin, että päätösten painopisteet ja kohteet voivat muuttua hallituskauden aikana.

Taloudellisten resurssien helpompi siirtäminen ja henkilöstön sujuvan liikkumisen edistäminen korostuvat kehittämisessä, samoin päätösten laajapohjainen valmistelu ja uudistusten toteuttaminen taloudellisesti kestäväällä tavalla. Arjen sujuvuutta palveluissa edistävät yhteiset tietojärjestelmät, yhteiset työkalut ja toimiva tuki. Henkilöstön liikkuvuus mahdollistuu paremmin, kun lähtökohtana ovat ammattitaito ja kokemus. Lisäksi tarvitaan uusia moniammatillisia verkostoja, joissa yhdistyvät erityyppinen tarvittava tieto, osaaminen ja yhdessä tekeminen.

Uudistusten toteuttaminen ei ole automatiikkaa; uusia toimintatapoja kehitetään sekä valtionhallinnon tasolla, ministeriöiden välillä, julkisten palvelujen ohjauksessa että kunta- ja aluetasolla työyhteisöissä.

Sosiaali- ja terveydenhuollosta ja siihen kohdistuvista uudistustavoitteista voidaan todeta, että ”hallituksen strategisen näkemyksen helpompi toteuttaminen” on keväällä 2019 päättyneen hallituskauden lopulla johtanut myös siihen, että kokonaisvaltaisen – ja hyvinvointipalveluiden lakisäätöisten tavoitteiden mukaisen – uudistamisen idea jäi ehkä sivuun. Uudistuksen mahdollisuuksista ja hyödyistä kiinnostuneiden eri toimijatahojen intressit nousivat pinnalle, jolloin taustalle jäivät esimerkiksi palveluiden ja toiminnan

uudistamiseen liittyvä, tutkimustietoon perustuva päätöksenteko, samoin kuin lainsäädännön henkeen sisältyvät palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden lähtökohdat. Näitä puutteita on toki mahdollista korjata nyt uuden, kesäkuun 2019 alussa aloittaneen pääministeri Antti Rinteen hallituksen aikana.

Tiivistäen voidaan tutkimusnäkökulmasta katsoen todeta, että erilaiset poliittiset ja toiminnalliset intressit nousivat hallituskaudella 2015–2019 vahvasti näkyville ja varsinaisen uudistuksen monet keskeiset tavoitteet jäivät taustalle. Lainsäädännön ennakkoarviointiin liittyvät periaatteet – kuten uudistusten yhteiskunnallisten vaikutusten ja taloudellisen tehokkuuden arviointi – nousevat edelleen yhä keskeisemmiksi. Strategisen tason suunnittelun ja päätöksenteon keskeinen periaate on tunnistaa sekä toiminnan ja päätöksentekotapojen konkreettisen uudistamisen että laajempien, suunniteltujen reformien keskinäinen suhde. Lisäksi on pystyttävä arvioimaan suunniteltujen uudistusten lyhyemmän ja pidemmän aikavälin vaikutukset sekä eri toimijatahojen intressit ja tavoitteiden keskinäinen koordinointi uudistusten toteuttamisessa. (Joyce 2015, 133–135.)

Keskushallinnon uudistuksen vaikeudet heijastuvat sote-uudistuksen sisältöihin tai etenemiseen. Esimerkiksi eri ministeriöiden tehtäväalueille ulottuvien uudistusten toteuttaminen tarkoittaisi myös uudenlaista, vahvaa yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön mutta myös opetus- ja kulttuuriministeriön ja työministeriön välillä. Tämä antaisi mahdollisuuden myös viedä eteenpäin jo aiemmin suunniteltuja keskushallintouudistusta ja ministeriöiden välisen yhteistyön lisäämistä.

## KIRJALLISUUS

- Ahlstedt, Leo & Jahnukainen, Iiro & Vartola, Juha (1977) Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. 1 Ekonomia-sarja 2. Espoo: Weilin+Göös.
- Joyce, Paul (2015) Strategic Management in the Public Sector. London: Routledge.
- Joyce, Paul & Drumaux, Anne (2014) Introduction. Overview of Strategic Planning and Management in the Public Sector in Europe. In Paul Joyce & Anne Drumaux (eds.) Strategic management in Public Organizations. European Practices and Perspectives. London: Routledge, 1–8.
- HE 165/2016: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi

- valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta. L 1053/2016: Laki valtion talousarviosta.
- Mätkä, Matti (1998) Kieli, vuorovaikutus ja valta tietoyhteiskunnassa. Hallinnon Tutkimus 17 (3), 15–48.
- Niiranen, Vuokko (2013) Kunta-valtio -suhde ja ohjauksen monet muodot. Teoksessa Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan 40 ensimmäistä vuotta – juhlaulkaisu. Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2013. Helsinki, 33–39.
- Niiranen, Vuokko (2015) Sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjausympäristöt ja ohjausmekanismit. Teoksessa Seija Ollia & Harri Raisio (toim.) Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä. Acta

- Wasaensia 2777. Sosiaali- ja terveyshallintotiede 8. Vaasa: Vaasan yliopisto, 207–215.
- Niiranen, Vuokko & Zitting, Joakim (2019) Yhteinen toiminnan kohde ja tavoitteiden monialaisuus valtionhallinnossa. Cope- WP5 -osahanke. (julkaisematon artikkelikäsitelmäkirjoitus).
- Niiranen, Vuokko & Zitting, Joakim & Laulainen, Sanna (2019) Challenges for Management in Implementing Reforms at the Ministry Level and in Health and Social Service Organizations in Finland. *Administrative Sciences* 9 (3), 66. <https://doi.org/10.3390/admsci9030066>
- Nyholm, Inga & Niiranen, Vuokko (2017) Kunta-valtio -suhde uudistuvassa kunnallishallinnossa. Teoksessa Inga Nyholm, Arto Haveri, Kaija Majoinen & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.) *Tulevaisuuden kunta*. Acta 264. Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto ja Valtiovarainministeriö, 119–134.
- Pollit, Christopher & Bouckaert, Geert (2011) *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. New York: Oxford University Press.
- Tiitinen, Seppo (2017) Valtioneuvoston kehittämisselvitys. Työryhmän selvityksen luovuttaminen kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläiselle 18.4.2018.
- Muut lähteet**
- Kuntatalousohjelma vuodelle 2019. <https://vm.fi>
- Osallistava ja osaava Suomi. Sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelma 6.6.2019. <https://valtioneuvosto.fi/rinteen-hallitus/hallitusohjelma>
- Päätöksistä muutoksiin. Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen – hankkeen raportti ja toimenpidesuosituksien OHRA-hanke. <https://valtioneuvosto.fi>
- VM (2019) Keskushallinnon uudistuksen muutosohjelma. Loppuraportti 25.3.2019. <https://vm.fi>
- VM (2018a) Kuntatalousohjelma vuodelle 2019. Valtiovarainministeriön julkaisu 26a. <https://vm.fi>
- VM (2018b) Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2019–2022. <https://vm.fi>
- VM (2016) Keskushallinnon uudistushankkeen esiselvitys. Lähtökohdat ja esiselvityksen tulokset. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi>
- VNK (2019) Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishanke, Pakuri. <https://vnk.fi>
- VNK (2018) Kansallisen uudistuskavyn edellytykset. Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsaus. Valtioneuvoston julkaisusarja 11/2018. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi>